

TITOLO CONTRIBUTO: COORDINAMENTO, PROGRAMMAZIONE E EVOLUZIONE
DELLE POLITICHE PER LE MONTAGNE DELLA REGIONE
TOSCANA

Maria Chiara Montomoli¹, Gian Luca Mugnai² e Stefania Stroppa³

SOMMARIO

Il presente lavoro si propone di illustrare l'evoluzione delle politiche di intervento per la montagna della Regione Toscana partendo dal 2000, anno di istituzione di una delega regionale per lo sviluppo dei territori montani, sino a arrivare agli ultimi provvedimenti adottati nel 2010.

Nella prima parte verrà fornito un quadro conoscitivo socio-economico delle aree montane della Toscana, evidenziandone caratteristiche, peculiarità, punti di forza e di debolezza e delineando il processo evolutivo che le ha caratterizzate.

Seguirà una panoramica degli strumenti di programmazione della Regione Toscana che incidono sulle aree montane e dell'evoluzione inerente il contesto legislativo e di programmazione del "sistema montagna".

Tracciati i diversi quadri conoscitivi, socio-economico e programmatico, l'analisi si orienterà sul monitoraggio dei progetti, proposti dalle comunità montane, dalle unioni di comuni e dai comuni montani non inclusi in comunità o unione di comuni, finanziati col Fondo regionale per la montagna.

Le considerazioni conclusive riguarderanno alcune riflessioni generali sul futuro della programmazione regionale per gli interventi nelle zone montane.

¹ Regione Toscana- Settore strumenti della programmazione regionale e locale, via Verdi 16, 50122, Firenze, mariachiara.montomoli@regione.toscana.it

² Regione Toscana- Settore strumenti della programmazione regionale e locale, via Verdi 16, 50122, Firenze, gianluca.mugnai@regione.toscana.it

³ Regione Toscana- Settore strumenti della programmazione regionale e locale, via Verdi 16, 50122, Firenze, stefania.stroppa@regione.toscana.it

1. LE MONTAGNE TOSCANE: UN QUADRO SOCIO-ECONOMICO

La realtà della montagna toscana di oggi è sostanzialmente diversa da quella che si poteva registrare fino a quaranta anni fa, infatti si è passati da zone che erano, per lo più, in una situazione di marginalità e ritardo nel processo di sviluppo regionale a territori caratterizzati da grandi potenzialità grazie a nuovi e diversificati percorsi di crescita.

Le zone montane sono state progressivamente interessate, dopo il grande spopolamento della fase di industrializzazione, da un flusso migratorio di ritorno indotto da un lato dalle crescenti pressioni demografica, abitativa, ambientale delle città e, dall'altro, dalla contestuale e generalizzata riscoperta dei valori paesaggistico-ambientali. Ciò ha comportato la necessità di attuare politiche regionali e locali di tipo "trasversale" che, tenendo conto di una molteplicità di fattori (economici, sociali, ambientali e culturali), puntassero a favorire uno sviluppo complessivo di queste aree con lo scopo non solo di migliorare la qualità della vita di chi era stanziato, ma anche di renderle attrattive e generatrici di opportunità.

Al fine di comprendere meglio quale sia lo stato della montagna toscana e quale possa essere il suo possibile sviluppo futuro, è fondamentale descrivere le coordinate economiche e sociali in cui la montagna si inserisce.

Per perseguire tale intento risulta significativo prendere in esame due ricerche elaborate dall'Istituto Regionale della Programmazione Economica della Toscana (IRPET), una nel 2007 e l'altra nel 2009, nelle quali vengono individuati tre indicatori (evoluzione demografica, evoluzione economica, patrimonio delle risorse naturali) utili a fornire un quadro sintetico e schematico delle principali caratteristiche delle aree montane toscane.

E' necessario precisare che le comunità montane prese a riferimento dalle ricerche su citate sono quelle esistenti prima dell'entrata in vigore della legge regionale 26 Giugno 2008, n.37 (Riordino delle comunità montane). Con tale legge il numero delle comunità montane è stato portato da 20 a 14, lasciando la possibilità ai comuni di costituire al posto delle comunità montane disciolte unioni di comuni aventi le stesse funzioni⁴.

1.1 Evoluzione demografica

Partendo dal dato di fatto che la montagna toscana occupa un territorio pari a oltre il 50% della superficie regionale, ma che solo un terzo della popolazione toscana vive nelle aree montane, è riprendendo le parole dell'IRPET che possiamo evidenziare l'importanza dell'andamento demografico di un territorio poiché questo *"è in genere considerato un indicatore molto significativo (e soprattutto molto sintetico) delle potenzialità di uno specifico territorio, vuoi perché la perdita di popolazione indica la presenza di forti criticità locali, vuoi perché essa contribuisce ad accrescere le criticità già presenti, indebolendo la struttura demografica locale e di conseguenza la capacità di produrre reddito e di domandare beni e servizi. In altri termini, si può dire che lo spopolamento sia allo stesso tempo causa ed effetto del depotenziamento strutturale della montagna, esso è un fenomeno che rischia di innescare un concatenarsi di effetti negativi, provocando quella che in alcuni studi è stata definita la "spirale della marginalità", pertanto un territorio a bassa densità abitativa non è in grado, per gli alti costi gestionali, di offrire servizi oltre quelli strettamente indispensabili, generando così una situazione tale da renderlo meno attrattivo per nuovi potenziali residenti.*

Dal dopoguerra fino agli anni ottanta si è registrato un sensibile abbandono delle zone montane (anche a causa di una difficoltà di accesso alle principali vie di comunicazione), questo impoverimento demografico, riguardante perlopiù le generazioni più giovani, ha determinato da una

⁴ Le sei comunità montane soppresse sono: Pratomagno, Alta Versila, Cetona, Area Lucchese, Val di Merse e Arcipelago Toscana. Cinque sono invece le unioni di comuni costituite al posto delle comunità montane soppresse: Pratomagno, Alta Versila, Valdichiana Senese (ex Comunità montana Cetona), Val di Merse e Arcipelago Toscano.

parte la presenza di popolazione anziana spesso sola, la rarefazione dei servizi pubblici, la scomparsa del terziario e di molte professionalità artigiane, ma dall'altra ha creato i presupposti per un mantenimento delle caratteristiche attrattive di questi luoghi consentendo poi un rilancio di queste aree dal punto di vista turistico, creando a volte forti rendite per quella parte di popolazione montana che ha voluto e saputo mantenere i propri legami economici con il luogo di origine⁵.

Tabella 1

PESO DELLE AREE MONTANE IN TERMINI DI POPOLAZIONE E TERRITORIO. ANNO 2008

	Aree montane e non, in CM	Aree montane non in CM	Aree non montane	Totale
Popolazione	796.845	V.A. 514.304	2.362.822	3.673.971
Territorio	11.986	2.386	8.533	22.905
		%		
Popolazione	21,7	14,0	64,3	100,0
Territorio	52,3	10,4	37,3	100,0

Fonte: elaborazioni Irpet su dati Istat

Le aree montane hanno subito un forte spopolamento a favore delle zone dove le attività produttive maggiori si sono localizzate, ma a partire dagli anni novanta il flusso in "uscita" si è ridotto con casi anche di inversione di tendenza. Nel periodo compreso tra il 2001 e il 2008 la popolazione montana è cresciuta del 3% (circa 22.500 unità in più). L'aumento più consistente riguarda le aree di valle delle comunità montane, cioè quelle poste nelle vicinanze dei principali poli urbani, delle aree distrettuali, che risultano avere il pregio di essere meglio servite dalle infrastrutture di trasporto e un costo della vita inferiore rispetto alle aree urbane (si pensi alla forte discrasia di prezzi per le prime case fra le città e i luoghi periferici).

In questo contesto è rilevante sottolineare come la popolazione straniera abbia costituito la componente che ha maggiormente contribuito alla crescita demografica. Dalla relazione presentata dall'IRPET a un seminario preparatorio alla Terza Conferenza delle montagne toscane (2007) si legge che nel 2001 gli stranieri residenti nelle aree montane sono circa il 17% del totale presente nella regione (18.000 unità); questo numero risulta cresciuto, rispetto al 1993, del 176% a fronte di un 140% medio regionale. Due sono le tipologie di stranieri che vengono a risiedere nei territori montani:

- circa ¼ del totale è proveniente infatti da paesi dell'Europa occidentale (Germania, Gran Bretagna, Svizzera), spinti prevalentemente dall'attrattiva ambientale e paesaggistica della regione. L'incidenza di questa componente straniera è, nelle aree montane, il doppio rispetto a quanto si registra nel resto della regione;
- l'altro tipo di migrazione straniera, quella più consistente, è originaria per il 42% dei paesi dell'est europeo (il 20% dall'Albania); sono persone alla ricerca di occupazione che, nel caso degli uomini, viene trovata spesso trovata in agricoltura, nella zootecnia, nella forestazione e nel settore edile. Nel caso delle donne, gli impieghi sono invece riconducibili ai servizi alla persona e a quelli domestici, l'incidenza complessiva è del 42% del totale. Altro importante bacino di provenienza è quello africano (il 19% del totale) che interessa prevalentemente le comunità montane dell'Alta Versilia e della Val di Bisenzio. Le altre componenti migratorie sono quella asiatica, che incide per circa l'8% del totale (essendo invece una componente di popolazione molto consistente nelle maggiori aree urbane e industriali, dove costituisce mediamente il 26% del totale) e quella centro e sudamericana (5%).

⁵ Si veda in proposito il Progetto speciale del turismo e del commercio della Montagna Toscana 2009, DGR n.95/2009

1.2 Evoluzione economica⁶

A partire dagli anni ottanta le aree montane hanno conosciuto un sviluppo economico legato essenzialmente a due aspetti:

- la delocalizzazione di alcune funzioni produttive, dovuto al miglioramento del sistema di trasporto e comunicazione e alle diseconomie nelle principali aree urbane e distrettuali;
- la valorizzazione delle risorse naturali che, grazie alla marginalità delle aree montane dallo sviluppo industriale, sono diventate fonte di un forte richiamo turistico.

Per definire un quadro conoscitivo del contesto economico montano e confrontarlo con il resto della Regione è necessario prendere in considerazione, per il quinquennio 2002-2007, due grandezze: la variazione percentuale del valore aggiunto e la variazione percentuale delle unità di lavoro nei diversi settori.

Dalla tabella sottostante elaborata da IRPET per l'Agenda per le montagne toscane 2009, il valore aggiunto delle comunità montane è complessivamente cresciuto anche se in misura minore rispetto a quello del resto della Toscana (+15,6% contro il +17,2%), lo stesso tipo di risultato si registra nel campo delle unità di lavoro che vedono una crescita del 1,7% contro il 3,6%.

Tabella 2

VALORE AGGIUNTO E UNITÀ DI LAVORO NELLE AREE MONTANE E NON MONTANE

	Var. % VA 2002-2007		Var. % UL 2002-2007	
	Comunità Montane	Resto Toscana	Comunità Montane	Resto Toscana
Agricoltura	-2,6	-1,3	-9,3	-11,0
Estrazioni	15,9	14,2	7,8	4,6
Costruzioni	27,5	25,7	8,4	7,6
Manifattura	8,0	10,2	-5,4	-4,0
Commercio	4,1	5,8	4,7	6,0
Alberghi e ristoranti	28,1	28,3	13,6	13,6
Altri settori	21,1	21,5	4,0	5,5
Totale	15,6	17,2	1,7	3,6

Fonte: Stime Irpet

Quattro sono i settori che hanno caratterizzato e caratterizzano l'andamento economico delle montagne toscane: industria, artigianato, commercio e turismo.

Da quanto si evince dagli ultimi dati si può dire che l'industria (per lo più manifatturiera, estrattiva, del comparto delle costruzioni e della produzione di energia) pesa per il 34% sul totale (13,5mld euro) del valore aggiunto, percentuale che si ferma al 27,3% nelle aree non montane della regione.

Più in particolare, sono proprio le aree montane forti a presentare discreti livelli di specializzazione industriale: la Val di Bisenzio nell'attività tessile; la Valle del Serchio nel settore cartario, nel settore della gomma e nella lavorazione di minerali metalliferi; la Valtiberina nell'industria alimentare, nel tessile-abbigliamento, nell'industria del legno; il Casentino nella lavorazione di minerali non metalliferi (industria del cemento, calce e gesso), nel tessile, nel legno e in altre attività industriali (prodotti in metallo).

Altre aree hanno mostrato dinamiche economiche positive consolidando la propria base manifatturiera, è il caso -nel sud della Toscana- della Val di Merse (produzione chimica, gomma e plastica), dell'Amiata Senese (pelletteria e legno), dell'Amiata Grossetano (industria alimentare).

In generale, se nel resto della Toscana gli addetti dell'industria rappresentano il 28,3% del totale della forza lavoro, in montagna la quota sale al 35,4% (per un totale di 258.380 unità)⁷.

Dai dati IRPET emerge come le zone montane che hanno registrato una dinamica più positiva in

⁶ Il quadro economico di questo paragrafo è stato elaborato prima della crisi internazionale del 2009-2010 che ha colpito, ovviamente, anche le zone montane della Toscana. Sono attualmente in corso ricerche sulle ricadute della crisi in tali territori.

⁷ Si veda in proposito i dati richiamati dal Sole 24Ore Centro-Nord del 17 giugno 2009 pag.12

termini di incremento economico sono quelle che hanno una crescita demografica positiva (Val di Merse, Mugello, Montagna Fiorentina), a eccezione del Cetona e Alta Val di Cecina che registrano un buon andamento economico, ma non una contestuale crescita demografica.

Per quanto concerne l'artigianato è necessario evidenziare che dal 2001 in poi, così come in tutta la regione, tutto il comparto ha registrato dinamiche negative sia in termini di fatturato che occupazionali.

L'attività commerciale è stata oggetto, nel corso degli anni Novanta, di una forte riforma che ha portato una progressiva riduzione del numero degli addetti. Il fenomeno, riconducibile alla crescente incidenza della grande distribuzione, ha penalizzato maggiormente l'attività commerciale delle aree montane dove, rispetto a una difficoltà di tenuta dei piccoli esercizi, non vi è stato l'effetto compensativo, da un punto di vista di offerta del lavoro, da parte della Grande distribuzione. In queste aree infatti la riduzione del numero degli addetti è stata, in questi anni, più consistente (-11% rispetto al -4,8% del totale regionale). Il processo di razionalizzazione e di specializzazione del commercio attualmente in corso (si pensi al forte sviluppo che ha avuto negli ultimi anni il biologico, la filiera corta, l'esercizio polifunzionale e la tendenza ad acquistare prodotti di qualità migliore) può contribuire a invertire questa tendenza negativa sopra descritta.

Il turismo è l'attività principale di alcune zone montane (si pensi all'Appennino Pistoiese) con specializzazioni ben individuate (sciistiche per esempio), ma può risultare un'importante attività integrativa per tutti quei territori che non hanno un turismo specializzato; infatti con adeguati sostegni economici, in grado di valorizzare alcune risorse endogene, quali quelle ambientali, turistiche e culturali, queste aree sembrano avere più possibilità di uscire dalla marginalità.

1.3 Il patrimonio delle risorse naturali

Quanto detto fino ad adesso riguardo alla possibilità di percorrere nuovi sentieri di sviluppo per le aree montane basati sulle risorse territoriali, rappresenta l'oggetto di analisi di questo paragrafo.

Infatti l'indagine sulle risorse ambientali delle zone montane parte dal presupposto che in queste aree, proprio perché periferiche rispetto ai poli di insediamento delle attività umane e marginali rispetto alle dinamiche di sviluppo tradizionali, lo sviluppo possa essere più legato all'utilizzo delle proprie risorse naturali, o comunque a una vocazione territoriale maggiore rispetto ad altre aree dove lo sviluppo può dipendere dal grado di infrastrutturazione, o dalle sinergie che si instaurano fra le diverse molteplici attività o dalla specializzazione di certi settori del terziario avanzato.

L'idea che queste aree possano fare leva su qualcosa di "diverso" rispetto alla tradizionale linea di sviluppo, spinge quest'analisi a indicare quelle risorse ambientali idonee a diventare potenziali elementi di crescita economica.

Tra le molte possibili accezioni che il termine "risorse naturali" può avere, verranno prese in considerazione quelle che, in base alle ricerche IRPET, si possono prestare ad una valorizzazione di tipo economico quali: la superficie delle aree sfruttabili per attività agricole e forestali; le caratteristiche di pregio ambientale sfruttabili a fini turistici (misurate attraverso il numero di presenze turistiche); le materie prime sfruttabili a fini produttivi (misurate in addetti al sistema estrattivo) e le risorse e/o caratteristiche che consentono la produzione di energia da fonte rinnovabile (misurate in Gwh di energia elettrica prodotta da energia rinnovabile).

Tabella 3

LA PRESENZA DI ALCUNE PRINCIPALI RISORSE NATURALI E TERRITORIALI NELLE COMUNITA' MONTANE

	Ettari di Sup. Agricola Utilizzata (2000)	Ettari di Superficie Boscata (2000)	Presenze turistiche (2007)	Addetti al settore estrattivo (2005)	GWh di energia elettrica da fonte rinnovabile (2008)
Alta Val di Cecina	31.306	33.082	314.780	80	2.549,00
Alta Versilia	2.439	12.924	729.459	105	0,02
Amiata Grossetano	33.402	26.945	190.218	31	151,51

Amiata Val d'Orcia	39.722	23.903	427.890	8	844,62
Appennino Pistoiese	6.251	35.956	300.366	7	0,06
Arcipelago Toscano	1.266	7.171	3.079.677	56	0,03
Area Lucchese	9.767	22.443	557.452	59	0,11
Casentino	16.938	56.365	145.738	54	3,63
Cetona	27.847	10.548	1.372.234	26	0,02
Colline del Fiora	50.125	27.789	303.595	141	40,56
Colline Metallifere	23.576	45.839	259.300	71	1.198,23
Garfagnana	9.464	38.622	149.781	136	0,32
Lunigiana	16.468	70.362	94.546	77	0,05
Media Valle del Serchio	1.853	16.233	163.837	74	88,02
Montagna Fiorentina	14.938	36.908	375.161	28	0,37
Mugello	32.111	71.670	455.542	156	0,27
Pratomagno	4.417	10.396	37.900	5	0,01
Val di Bisenzio	3.816	17.659	27.234	0	0,01
Val di Merse	26.592	46.849	376.823	42	1.305,68
Valtiberina	23.375	35.592	111.635	28	0,09

Fonte: elaborazioni Irpet su dati Istat, Regione Toscana, Legambiente, GSE

Come è possibile vedere dai dati contenuti nella tabella 3, le risorse ambientali/territoriali considerate sono distribuite in maniera molto diversificata tra le zone montane. Le colline centro-meridionali (in particolare Colline del Fiora e Amiata Val d'Orcia) mostrano le superfici agricole utilizzate più estese, Mugello, Lunigiana e Casentino hanno il maggiore patrimonio boschivo, le presenze turistiche, oltre ad essere concentrate in alcune aree fortemente specializzate (Arcipelago e Cetona), sono importanti anche in altri territori, mentre la vocazione estrattiva e soprattutto la produzione di energia da fonte rinnovabile appaiono fortemente concentrate dal punto di vista territoriale. Nel caso dell'energia rinnovabile, è il forte peso (in termini di GWh prodotti) di quella proveniente dalla geotermia a spiegare la concentrazione nell'Alta Val di Cecina, nelle Colline Metallifere e nella Val di Merse.

Analizzando il quadro, sino ad ora misurato nelle diverse grandezze, in una visione d'insieme ed evidenziando le qualità ambientali di tutto il territorio montano, emerge la presenza di una ampia superficie boschiva e di numerose aree di pregio ambientale e una disponibilità notevole di fonti di energia rinnovabili (energia geotermica, idroelettrica, eolica).

Tuttavia la disponibilità di utilizzo di fonti rinnovabili di energia può comportare anche impatti negativi, che insieme a quelli causati dalla presenza di attività estrattive possono essere annoverati fra i punti deboli dell'area montana.

2. PROGRAMMAZIONE REGIONALE E LOCALE PER LE AREE MONTANE

Dopo aver illustrato nel precedenti paragrafo il quadro di riferimento della realtà montana toscana in termini socio-economici, il presente capitolo sarà incentrato sulle politiche di intervento regionali per le montagne toscane.

L'analisi riguarderà la descrizione dell'evoluzione delle politiche regionali per la montagna a partire dalla costituzione della delega per il coordinamento della montagna nel 2000 sino ad arrivare all'approvazione dell'Agenda per le montagne toscane nel 2009 e al Documento di attuazione del Piano per le montagne del 2010.

Ripercorrendo l'*excursus* di tali politiche, verrà inoltre indagato come gli strumenti regionali della programmazione generale (Programma regionale di sviluppo -PRS-, Documento di programmazione economica e finanziaria -DPEF-, Patto per lo sviluppo locale -PaSL-) hanno orientato la programmazione in materia di interventi a favore dei territori montani.

Una paragrafo del capitolo è dedicato ai due strumenti di programmazione locale che hanno una particolare incidenza sui territori montani: i Piani di sviluppo delle comunità montane (PSSE) e i Patti per lo sviluppo locale (PaSL).

2.1 Gli strumenti della programmazione regionale

2.1.1 Dall'istituzione della delega per il coordinamento delle politiche per la montagna al Piano d'indirizzo per le montagne toscane

Nell'analizzare l'evoluzione delle politiche di intervento per la montagna è possibile individuare il 2000 come l'anno di svolta per quanto riguarda l'attenzione della Regione Toscana per le politiche di sviluppo dei territori montani. Infatti questo è l'anno nel quale, per la prima volta, è stata istituita, all'interno della Giunta regionale, una delega per il coordinamento delle Politiche per la montagna, assegnata all'Assessore all'Ambiente e Tutela del territorio⁸.

Tale delega ha sancito il riconoscimento di due peculiarità:

- le problematiche della montagna devono essere affrontate trasversalmente, tenendo conto dell'intero insieme delle strategie di sviluppo regionali, e non soltanto con l'ottica delle politiche settoriali;
- la realizzazione dell'integrazione delle diverse strategie e politiche deve essere presidiata da un coordinamento regionale che garantisca l'efficacia e l'efficienza degli interventi.

Per agevolare l'attività di coordinamento, si è resa necessaria una conoscenza approfondita della situazione socio-economica delle montagne toscane e delle comunità montane effettuata attraverso l'elaborazione di studi e ricerche appositi e, successivamente, in un confronto aperto a tutte le parti istituzionali e sociali interessate allo sviluppo di questi territori. I risultati delle ricerche citate sono racchiusi nel "*Libro Verde sulla Montagna toscana*" pubblicato da IRPET nel Dicembre 2002.

Nel 2002, anno internazionale della montagna, sono stati organizzati sette seminari territoriali tematici e la II Conferenza regionale della montagna.

Risultato principale della Conferenza regionale è stata la sottoscrizione, da parte della Regione Toscana e di tutti i rappresentanti delle associazioni degli enti locali e delle categorie economiche presenti al Tavolo di concertazione generale regionale, della *Carta delle Montagne toscane*.

La Carta fissava impegni, obiettivi e percorsi condivisi per il varo di un Piano d'indirizzo per le montagne toscane, fissandone i principi ispiratori nella sussidiarietà istituzionale e sociale, nell'individuazione di interventi fiscali *ad hoc*, nella semplificazione e nella sostenibilità ambientale.

Dopo circa due anni di preparazione, il Piano d'indirizzo è stato approvato dal Consiglio regionale con la deliberazione n. 109 del 21 settembre 2004. La Regione Toscana ha predisposto così il primo atto interamente dedicato allo sviluppo delle proprie montagne.

Il Piano rappresenta il risultato concreto del superamento, attraverso una più approfondita conoscenza delle disomogeneità che caratterizzano i territori montani, dell'approccio indifferenziato nei confronti della montagna.

L'assunto fondamentale è stato quello di considerare la montagna toscana non più come un complesso indistinto di criticità e di problemi, ma come un insieme di territori connotati in modo distinto ("*le montagne della Toscana*") sia in termini di caratteristiche socio-ambientali che di risorse da valorizzare, con la necessaria conseguenza che a territori montani differenti avrebbero dovuto corrispondere politiche pubbliche differenziate.

La finalità generale del Piano è proprio, come accennato in precedenza, quella di correlare le criticità/opportunità della montagna toscana con la varietà delle politiche per il territorio, operando sinergie tra i diversi livelli dell'amministrazione regionale e tra questi e i livelli di governo locale, al

⁸ Dal 2010 la delega per le politiche per la montagna è in carico al Presidente della Giunta regionale

fine di sviluppare nel loro complesso – e in relazione alle loro specificità – i territori montani della Toscana.

Attraverso le cinque strategie d'intervento (il miglioramento della qualità della vita e dei servizi; orientare le attività alla sostenibilità; valorizzare le risorse montane; proteggere la peculiarità dell'ecosistema montano, sostenere le capacità progettuali delle comunità montane, da cui discendono 23 macro-obiettivi e 143 tipologie di azioni) si è voluto sia effettuare una ricognizione sulle attività di interesse per lo sviluppo della montagna, sia definire i percorsi da seguire e i risultati da raggiungere, influenzando così anche le scelte programmatiche delle comunità montane. All'interno del "sistema" individuato dal Piano d'indirizzo, le comunità montane hanno rappresentato quel soggetto istituzionale di riferimento in grado di unificare le varie istanze territoriali e di intervenire efficacemente nel processo di valorizzazione e sviluppo delle montagne toscane.

Dal punto di vista delle risorse finanziarie, le azioni del Piano sono direttamente sostenute sia dalla quota parte del Fondo nazionale per la montagna spettante alla Toscana sia da una quota appositamente individuata di risorse regionali. Per la prima volta, dalla creazione del Fondo regionale per la montagna, nel 1996, si concretizza un diretto investimento economico della Regione Toscana, con un impegno iniziale di risorse pari a tre milioni di euro annui, che poi è diventato di quattro milioni di euro nel 2009, per arrivare a cinque milioni nel 2010.

Parte fondamentale del Piano è, infine, il raccordo e la stretta corrispondenza con il Piano pluriennale di sviluppo socio-economico (PSSE), strumento di programmazione delle comunità montane e, dal 2008, delle unioni di comuni montani.

Il PSSE è esplicitamente considerato dal Piano regionale come uno degli strumenti che concorrono alla sua attuazione anche in ossequio a una delle finalità che la programmazione si propone nella Legge regionale n.49/1999 (Norme in materia di programmazione regionale): *“assicurare la coerenza delle azioni di governo, l'integrazione delle politiche settoriali, il coordinamento territoriale e fattoriale degli interventi”* (art.2 co.1 lett. a).

2.1.2 Dal Piano d'indirizzo per le montagne al Progetto integrato regionale “Sviluppo sostenibile del sistema della montagna toscana” contenuto nel PRS 2006-2010

Le motivazioni che hanno portato all'inserimento all'interno del Programma regionale di sviluppo (PRS) 2006-2010 di un progetto integrato regionale dedicato allo “Sviluppo sostenibile del sistema della montagna toscana” sono state: l'opportunità di proseguire e rilanciare l'esperienza che ha portato nel 2004 all'approvazione del Piano d'indirizzo per le montagne toscane⁹, la visibilità e l'attenzione che l'approvazione del Piano ha posto sulle politiche destinate ai territori montani all'interno degli atti regionali, la valorizzazione di una maggiore integrazione delle politiche per le montagne toscane da attivarsi ad ogni livello territoriale con il contributo di tutti gli attori interessati.

Il PRS rappresenta l'atto di programmazione generale che raccoglie gli interventi e le priorità di investimento per l'intero arco della legislatura regionale, fornendo quindi il quadro di riferimento programmatico anche per le politiche della montagna.

All'interno del PRS 2006-2010 sono stati inseriti 25 Progetti Integrati Regionali (PIR) atti a porre in esecuzione, in raccordo con gli strumenti attuativi settoriali e con le competenze organizzative, normative e amministrative della struttura regionale, quanto lì descritto.

A livello di realtà delle aree rurali e di quelle della montagna, il PRS considera rilevante riconoscere un ruolo specifico alla tutela della qualità ambientale integrata con la necessità di mantenere la sostenibilità anche, e soprattutto, sul piano economico e sociale, attraverso strumenti di intervento

⁹ Tutt'oggi vigente, in quanto finché non viene approvato un nuovo strumento di programmazione per il coordinamento degli interventi nelle zone montane il Piano conserva la sua efficacia, così come previsto dalla sezione 3.1 del Piano in ossequio all'art.10 della LR 95/1996.

specifici.

E' per fare ciò che il citato PIR “Sviluppo sostenibile del sistema della montagna toscana” si propone la finalità di aggiornare il quadro analitico e programmatico delineato nel Piano d'indirizzo per le montagne toscane, di implementare tale quadro con l'individuazione di priorità programmatiche territoriali e di raccordare le politiche di settore regionali per la montagna.

E' importante sottolineare come, per l'attuazione dell'obiettivo di cui sopra, nel PRS venga ipotizzato l'utilizzo di modalità negoziali al fine di tener maggiormente conto delle caratteristiche socioeconomiche dei vari sistemi montani, sulla base di priorità di sviluppo condivise e differenziate.

In altre parole, già dall'approvazione del PRS si avvertiva la necessità di passare da una programmazione regionale di tipo tradizionale a una diversa, di tipo negoziale e pattizia, che potesse porre sullo stesso piano le necessità della Regione Toscana e quelle degli enti locali coinvolti.

Il quadro delle azioni che implementano quanto indicato nel PIR 3.5 del PRS e le risorse finanziarie necessarie alla loro realizzazione è annualmente aggiornato con il Documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF).

2.1.3 Dalla Terza Conferenza delle montagne di Toscana all'Agenda per le montagne toscane 2009 e al Documento di attuazione 2010 del Piano montagne

L'organizzazione nel 2007 della Terza Conferenza delle montagne ha costituito il primo passo per l'avvio di una nuova fase di programmazione delle politiche regionali per la montagna indicata nel PRS 2006-2010.

In questa fase viene infatti lanciata l'idea di un'Intesa per lo sviluppo sostenibile dei territori montani da sottoscrivere tra Regione Toscana, Uncem-Toscana, Upi-Toscana e Anci-Toscana (rispettivamente le associazioni rappresentative di comunità montane, province e comuni), con l'intento di creare un vero e proprio Patto per la montagna.

Sulla base del PIR 3.5 “Sviluppo sostenibile del sistema della montagna toscana” precedentemente citato, l'Intesa si pone come finalità l'aggiornamento del quadro analitico e programmatico delineato nel Piano d'indirizzo per le montagne toscane, l'implementazione di tale quadro con l'individuazione di priorità programmatiche territoriali e il raccordo con le politiche di settore regionali.

L'Intesa, sottoscritta il 12 novembre 2008 e in vigore sino al tutto il 2010, doveva rappresentare, per la seconda metà della passata legislatura, il quadro di orientamento programmatico per i territori montani toscani che i soggetti firmatari adottavano con specifico riferimento ai propri strumenti di programmazione e di intervento a favore degli enti e dei soggetti operanti nelle zone montane.

L'Intesa è suddivisa in tre assi portanti: valorizzazione della competitività del sistema montano, tutela dell'ecosistema montano, promozione della qualità della vita e dei servizi in montagna. Questi a loro volta si articolano in 18 misure, che trovano attuazione in 90 tipologie di azioni.

Con questi presupposti l'Intesa raccoglie la sfida della *governance* lanciata dal PRS 2006-2010, cioè la creazione un processo democratico e partecipativo capace di formulare politiche condivise, il cui motore principale è il sistema regionale delle autonomie fondato sulla cooperazione fra Regione ed enti locali e fra livelli istituzionali sub-regionali.

Uno degli strumenti previsti dall'Intesa per la sua attuazione è l'Agenda per le montagne, che si prefigge il compito di mettere in evidenza le azioni regionali attivate e da attivare a favore delle zone montane, costituendo una solida base, anche informativa, per rafforzare la *governance* territoriale.

La prima Agenda per le montagne è stata approvata con deliberazione della Giunta regionale n.417 del 25 maggio 2009.

Per la redazione dell'Agenda, l'arco temporale preso a riferimento va dal 2007, anno strategico

della programmazione regionale che vede l'approvazione di molti piani e programmi e la sottoscrizione di tutti i Patti per lo sviluppo locale -PaSL-, al 2009.

Ciò ha comportato una ricognizione puntuale delle attività realizzate nel 2007, degli interventi attivati nel 2008 e la descrizione di un cospicuo numero di interventi che la Regione Toscana prevedeva di attivare nel 2009 a favore delle montagne.

Fra questi interventi rientrano anche quelli finanziati col "Fondo per la montagna" (quota regionale e nazionale), risorsa aggiuntiva rispetto a qualsiasi altra risorsa regionale e destinata esclusivamente allo sviluppo dei territori montani.

Al fine della semplificazione degli strumenti regionali, l'Agenda per le montagne contiene al suo interno anche il Documento di attuazione 2009 del Piano d'indirizzo.

Attraverso l'analisi, settore per settore, degli interventi attivati e delle risorse impiegate nelle annualità 2007-2009, l'Agenda ha evidenziato come la Regione Toscana abbia investito a favore dei propri territori montani, oltre 476 milioni di euro dei quali 13 milioni e 330 mila provenienti dal Fondo per la montagna (Tabella 4).

Tabella 4

SINTESI DELLE RISORSE FINANZIARIE DESTINATE AI TERRITORI MONTANI NEL PERIODO 2007-2009 (in milioni di euro)

MISURA dell'Intesa per uno sviluppo sostenibile dei territori montani	RISORSE REGIONALI	FAS	FEASR	FESR	FSE	TOTALE RISORSE DISPONIBILI	ALTRE RISORSE ATTIVABILI *	TOTALE
Infrastrutture immateriali, amministrazione elettronica e società dell'informazione e della conoscenza	22,11	21,30				43,41		43,41
Agricoltura	17,10		44,79			61,89	39,91	101,80
Industria e artigianato	7,83			23,99		31,82		31,82
Turismo e commercio	10,18			5,08		15,26		15,26
Infrastrutture e servizi per la cultura	14,21	1,20		5,31		20,72		20,72
Perequazione territoriale	24,32					24,32		24,32
Politica dei rifiuti								
Parchi, aree protette e biodiversità	4,43			3,98		8,41		8,41
Rischio idrogeologico e difesa del suolo	14,27			0,18		14,45	4,38	18,83
Foreste	42,30					42,30		42,30
Rischio sismico del sistema insediativi e degli edifici pubblici di tipo strategico				8,08		8,08		8,08
Tutela della risorsa idrica	0,31					0,31		0,31
Energie rinnovabili	0,40					0,40		0,40
Infrastrutture materiali e trasporto pubblico locale	6,96	2,00				8,96		8,96
Servizi sanitari	18,15					18,15		18,15
Servizi sociali	24,94					24,94		24,94
Istruzione	30,80		0,78	1,00	2,24	34,82	1,99	36,81
Formazione e politiche del lavoro					2,69	2,69	0,08	2,77

Altri servizi pubblici locali	0,84					0,84		0,84
Capacità amministrativa degli enti locali	54,03					54,03	1,38	24,83
TOTALE	293,18	24,50	45,57	47,62	4,93	415,80	47,74	463,54

* risorse di fonte statale

Per la prima volta dall'istituzione della delega al coordinamento delle politiche della montagna è stato possibile quantificare l'entità delle risorse trasferite dalla Regione Toscana per lo sviluppo di tali territori: sicuramente un qualcosa di significativo considerato poi l'effetto moltiplicatore che questi investimenti generano nei territori coinvolti.

Con la deliberazione della Giunta regionale n.224/2010 è stato adottato il Documento di attuazione 2010 del Piano d'indirizzo per le montagne toscane; documento questo di natura interlocutoria in quanto in quanto si pone come ponte tra una legislatura regionale appena finita e un'altra appena iniziata.

Il Documento 2010, nonostante non presenti novità in merito agli interventi da attivare sui territori montani rispetto agli anni precedenti, ha come dotazione finanziaria il 25% di risorse in più rispetto al 2009 (5 milioni di euro invece di 4)

2.2 Gli strumenti della programmazione locale

Nel presente paragrafo sono illustrati in sintesi due degli strumenti della programmazione locale che hanno un'incidenza sulle politiche per la montagna: il Piano di sviluppo delle comunità montane (PSSE) e il Patto per lo sviluppo locale (PaSL).

La scelta di questi due strumenti deriva da due motivi:

- il Piano di sviluppo è lo strumento di programmazione locale appositamente dedicato allo sviluppo della montagna;
- l'interconnessione che lo strumento PaSL ha con la programmazione regionale in materia di montagna per le sue caratteristiche di individuatore di integrazioni programmatiche e priorità progettuali.

2.2.1 Piani di sviluppo delle comunità montane

Il Piano di sviluppo della comunità montana è, storicamente, il documento che definisce il quadro delle strategie della programmazione a scala locale, indicando gli indirizzi e le proposte di sviluppo a partire dalla considerazione dello stato delle risorse locali e dei progetti di investimento pubblici e privati diffusi sul territorio.

Tralasciando in questa sede ogni *excursus* sulle modificazioni che tale strumento ha avuto nel corso degli anni, è importante ricordare come oggi il Piano di sviluppo delle comunità montane trovi la sua disciplina nell'articolo 19 della Legge regionale n.37/2008 di riordino delle comunità montane.

Il Piano di sviluppo è descritto come lo strumento di programmazione locale che definisce gli indirizzi politici e gli obiettivi programmatici della comunità montana e dell'unione di comuni di cui agli articoli 14 e 15 della stessa Legge, e individua gli interventi e le opere idonei a realizzarli.

È particolarmente interessante, data la rarità di ipotesi del genere nel nostro Paese, il riferimento alle unioni di comuni, costituite *in vece* di comunità montane disciolte, come soggetti elaboratori di un piano di sviluppo. La validità di quest'ultimo è pluriennale ed è stata allineata con il periodo di validità del Programma regionale di sviluppo.

Un altro elemento da sottolineare è che il Piano di sviluppo non viene più approvato dall'amministrazione provinciale nella quale ha sede la comunità montana, ma è richiesta la trasmissione dello schema preliminare di piano e delle eventuali modifiche alla provincia e alla Giunta regionale, che nei successivi sessanta giorni possono esprimere osservazioni in ordine alla

coerenza con gli altri strumenti della programmazione locale e regionale e con il modello analitico approvato dalla Giunta regionale.

Le comunità montane e le unioni di comuni montani procedono poi all'approvazione di programmi annuali per la realizzazione delle azioni e dei progetti previsti dal piano pluriennale, di norma in occasione dell'approvazione del bilancio annuale di previsione.

I progetti e le azioni previsti dalla comunità montana e dall'unione di comuni, compresi quelli contenuti nel piano e nei programmi annuali, costituiscono priorità dell'intervento regionale e provinciale nel territorio dell'ente se sono contenuti negli atti della programmazione regionale, nei patti per lo sviluppo locale (PaSL) provinciali o di area vasta o sono altrimenti definiti in accordo con la Regione e la provincia.

Nel contesto sopra descritto, gli enti montani (comunità montane e unioni di comuni) attraverso il loro Piano di sviluppo sono rappresentati come il soggetto istituzionale di riferimento per i territori montani toscani, in grado di unificare le varie istanze territoriali e di intervenire nel processo di valorizzazione e sviluppo delle montagne di Toscana. Lo svolgimento di tale rappresentazione, se correttamente ed esaustivamente condotto, può contribuire certamente a dare, come riportato nel testo dell'Intesa per uno sviluppo dei territori montani, "una spinta propulsiva forte ad un'innovazione e ad uno sviluppo di qualità che possa condurre alla costituzione di un sistema coeso in cui le tante Toscani e le tante montagne di Toscana si ritrovino in una dimensione non conflittuale ma parte di un unico sistema di dimensione regionale."

Un contributo allo svolgimento di tale attività di riferimento territoriale è anche dato, attraverso le pratiche di comunicazione e partecipazione previste, dalla decisione di sottoporre a valutazione di impatto ambientale (VAS) i piani di sviluppo delle comunità montane e delle unioni di comuni¹⁰.

2.2.2 Il Patto per lo sviluppo locale (PaSL) e le politiche per la montagna

Il Patto per lo sviluppo locale (PaSL), così come definito dall'art.12 bis della Legge regionale n.49/1999 (modificata dalla Legge regionale n.61/2004), è "*uno strumento a adesione volontaria, di natura negoziale tra la Regione, gli enti locali, le parti sociali, le associazioni ambientaliste e altri soggetti pubblici e privati, per il coordinamento e le integrazioni delle rispettive determinazioni programmatiche e progettuali. Il PaSL ha come riferimento di norma il livello provinciale*".

Partendo da questo assunto normativo, il rapporto tra PaSL e coordinamento delle politiche per la montagna nasce, anche se indirettamente, già nel 2004 quando nel Piano d'indirizzo per le montagne toscane vengono individuati, tra gli strumenti per il raggiungimento di un efficace coordinamento ed una maggiore integrazione delle politiche regionali per le montagne, oltre ai documenti attuativi del Piano, "*atti aventi natura pattizia contemplati dalla normativa regionale in materia di programmazione [...] con i quali sono perseguiti l'attivazione, il coordinamento e l'integrazione delle azioni settoriali già definite o da definirsi*".

E' però nel Documento di attuazione 2006 del Piano d'indirizzo per le montagne (Delibera GR n.186/2006) che per la prima volta si riscontra uno stretto collegamento tra le risorse finanziarie assegnate alle comunità montane e i PaSL. Infatti, nonostante che nel 2006 quest'ultimi fossero ancora in via di definizione, il Documento prevedeva, fra i criteri di valutazione, una premialità per quei progetti presentati che si trovavano nel contempo ad essere candidati all'inserimento nei PaSL. Lo scopo della richiesta di questa coerenza, è di far accedere al finanziamento regionale quelle proposte progettuali il più possibile integrate con gli strumenti di programmazione, anche di origine pattizia, presenti in un dato territorio.

Tale criterio è stato mantenuto anche per i documenti di attuazione dal 2007 al 2010 del Piano¹¹.

Altra intersezione tra PaSL e politiche per la montagna è riscontrabile nell'Intesa per uno sviluppo

¹⁰ Legge regionale n. 10/2010 (Norme in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di valutazione di incidenza)

¹¹ Deliberazioni della Giunta regionale n.441/2007, n.350/2008, n.417/2009 e n.224/2010

sostenibile dei territori montani.

Nel testo del documento è esplicitato che per la sua elaborazione è stato tenuto conto “delle negoziazioni, degli indirizzi programmatici e dei progetti inseriti sia nei Piani pluriennali di sviluppo socio-economico delle comunità montane (PSSE) che nei Patti per lo sviluppo locali provinciali (PaSL)”.

È importante ricordare, inoltre, che la Delibera GR n.814/2007, nel dettare le linee d’indirizzo per l’aggiornamento e l’attuazione dei PaSL, indica, tra i criteri, una specifica deroga al principio della sostitutività per quelle progettualità afferenti i territori montani. In un paragrafo successivo del presente lavoro approfondiremo il rapporto PaSL-politiche per la montagna, scendendo nel dettaglio relativo a quanti progetti finanziati con le risorse in dotazione al Piano per le montagne sono risultati essere presenti nei PaSL provinciali.

3. LA PROGRAMMAZIONE STRATEGICA: DALLA TEORIA ALL'ATTUAZIONE SUL TERRITORIO

Passeremo adesso ad esaminare come il processo di programmazione può incidere su un reale sviluppo di tali territori.

Partendo dalla teoria, il processo di programmazione può essere definito come un insieme di *scelte pubbliche* la cui finalità è quella di *guidare* un *sistema* verso *obiettivi stabiliti*, anche in rapporto di un *confronto/concertazione* con soggetti esterni pubblici/privati, identificando un ambito spaziale definito (nel nostro caso specifico le aree montane) e un arco temporale preciso (in genere il mandato legislativo)¹².

Il soggetto pubblico, attraverso delle scelte, deve rappresentare l’elemento propulsivo nella realtà locale, tracciando quelle che sono le “linee guida” da seguire per lo sviluppo del proprio territorio.

Al fine di garantire una traiettoria di sviluppo più sicura e un’efficiente gestione delle politiche di intervento, queste “linee” dovrebbero essere concertate/condivise con tutti gli attori della realtà locale (i cd *stakeholder*), in un’ottica di sussidiarietà orizzontale. Dopodiché, tramite i propri strumenti di programmazione, l’ente pubblico definisce gli obiettivi e le strategie necessarie per il loro raggiungimento.

Passando alla dimensione di attuazione dell’indirizzo programmatico, una spinta in questo senso non viene soltanto dalla condivisione degli obiettivi e delle strategie, ma anche dalla possibilità di rendere fattibili gli interventi che di quel sentiero di sviluppo sono parte essenziale.

In altre parole, guidare lo sviluppo territoriale significa sostenere anche economicamente le progettualità coerenti con gli indirizzi concordati e concertati per lo sviluppo del territorio; proprio perché queste progettualità rappresentano sul territorio i “mattoni” con cui costruire lo sviluppo locale.

Analizzeremo in questo capitolo tre dimensioni di intervento e i loro strumenti collegati:

- a) il sostegno economico alle progettualità,
- b) la traduzione pratica in progettualità degli indirizzi di programmazione,
- c) il momento concertativo delle priorità di intervento progettuale.

Adattandolo all’oggetto del presente lavoro vedremo quindi:

- il Fondo regionale per la montagna che garantisce il sostegno finanziario alle progettualità del territorio ovvero la concretizzazione degli indirizzi di programmazione;
- il Documento di attuazione che traduce, selezionando le strategie e specificando gli obiettivi, gli indirizzi programmatici del Piano d’indirizzo per le montagne toscane, indicando, a cadenza annuale, i criteri per la scelta delle proposte progettuali da realizzarsi e le modalità di selezione;
- il Patto per lo Sviluppo Locale che per la sua natura negoziale rappresenta il principale momento di condivisione e concertazione sulle priorità di intervento sul territorio.

¹² Giuliano Bianchi in “programmazione regionale e sviluppo locale: recenti esperienze in Italia” a cura di P. Baldi, A. Bruzzo, A. Petretto; Regione Toscana, IRPET, AISRE

3.1 Il Fondo regionale per la montagna

Il Fondo per la montagna nasce con la legge n.97/1994 “Nuove disposizioni per le zone montane” con la specifica finalità di tutela, salvaguardia e valorizzazione delle aree montane.

La legge istituiva un Fondo alimentato da trasferimenti comunitari, dello Stato e di enti pubblici, con lo scopo di finanziare gli interventi speciali per la montagna, definendo questi come *“le azioni organiche e coordinate dirette allo sviluppo globale della montagna mediante la tutela e la valorizzazione delle qualità ambientali e delle potenzialità endogene proprie dell'habitat montano”*.

La legge doveva essere recepita dalle Regioni a cui spettava il compito di istituire anche fondi propri per la montagna con i quali sostenere gli interventi speciali. Così si venne a creare un Fondo con risorse di carattere aggiuntivo rispetto ad ogni altro trasferimento ordinario o speciale dello Stato a favore degli enti locali, ripartito tra le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano tenendo conto dell'estensione del territorio montano, della popolazione residente nelle aree montane, della salvaguardia dell'ambiente e dello sviluppo delle attività agro-silvopastorali, del reddito medio pro-capite, del livello dei servizi e dell'entità dei trasferimenti ordinari e speciali.

La Regione Toscana ha istituito il proprio Fondo per la montagna con la legge regionale n.95/1996 (Disciplina degli interventi per lo sviluppo della montagna), regolando così gli interventi in favore delle aree montane attraverso l'assegnazione di contributi finanziari.

Il Fondo regionale per la montagna nasce quindi con lo scopo di sostenere finanziariamente le politiche di sviluppo delle zone montane sulla base degli indirizzi definiti dal Programma Regionale di Sviluppo (PRS) e dagli altri atti che ne rappresentano la specificazione operativa. Evolvendosi poi in uno strumento specifico di attuazione delle progettualità individuate sulla base di quanto previsto dal Piano di indirizzo per le montagne toscane.

Siamo quindi di fronte ad uno strumento che prevede risorse da destinare sul territorio in funzione della rilevanza strategica dei progetti che perseguiranno gli obiettivi stabiliti negli strumenti di programmazione regionale.

Il Fondo per la montagna è alimentato oltre che da risorse proprie della Regione Toscana anche dalla quota di trasferimenti derivanti dal suddetto Fondo nazionale, dai finanziamenti comunitari volti a sostenere programmi regionali per lo sviluppo delle zone montane e dai proventi risultanti dall'alienazione di beni immobili in zone montane. Si viene così a costituire una risorsa mirata direttamente allo sviluppo del territorio, destinata a finanziare gli interventi sui territori montani in settori diversi.

Si pone quindi al centro delle politiche il territorio montano, coordinando le politiche che su questo vanno ad incidere.

L'istituzione di una delega specifica per il coordinamento delle politiche per la montagna all'interno della Giunta Regionale, la nascita del Piano d'indirizzo per le montagne toscane, l'implementazione di questo con la firma dell'Intesa per uno sviluppo sostenibile dei territori montani, sono il risultato della specifica volontà della Regione Toscana di non voler più intervenire sulle problematiche dei territori montani in maniera settoriale, ma di voler guardare in maniera trasversale alle possibili strategie di sviluppo attraverso un loro coordinamento specifico. Il Fondo per la montagna quindi è lo strumento atto a finanziare i progetti che di questo coordinamento di politiche sono il risultato.

Facendo un rapido *excursus* sulla storia e sulla quantità di risorse destinate al Fondo per la montagna, ponendo l'attenzione sulla grandezza delle diverse quote (nazionale e regionale), vediamo come dal 1995, anno di costituzione del Fondo nazionale per la montagna, le risorse statali assegnate alla Regione Toscana ammontano a oltre 46 milioni di euro (con una punta massima di 11 milioni di euro toccata nel 1996 ed una punta minima di poco più di un milione di euro nel 2006). Tali somme sono state successivamente trasferite dalla Regione alle comunità montane, anticipando, per la maggior parte dei casi, le effettive erogazioni dal bilancio statale (a esempio: a tutt'oggi la Regione Toscana è creditrice nei confronti dello Stato dell'annualità 2004 del Fondo per

un totale di più di un milione di euro).

Fino al 2002 il Fondo nazionale per la montagna è stato erogato nella misura del 30% direttamente alle comunità montane e nella misura del 70% alle stesse tramite le amministrazioni provinciali, così come regolato dagli articoli 5 e 6 della citata Legge regionale n.95/1996. A seguito dell'abrogazione dei suddetti articoli da parte della Legge regionale n.82/2000 "Norme in materia di comunità montane", la Giunta Regionale con deliberazione n.724/2003 ha stabilito, in accordo con le associazioni rappresentative degli enti locali, che il Fondo per la montagna venga interamente erogato alle comunità montane direttamente dalla Regione Toscana, mantenendo la distinzione della diversa destinazione e delle diverse condizioni cui assoggettare l'erogazione delle quote del 30% e del 70%, ai sensi dell'articolo 4 della Legge regionale n.95/1996.

Nel 2003 la Regione Toscana ha incrementato, in via sperimentale, il Fondo per la montagna con un apposito finanziamento regionale aggiuntivo pari a 2 milioni di euro.

Fino ad allora il Fondo per la montagna era alimentato solo da risorse nazionali.

Dal 2004, con l'approvazione del Piano d'indirizzo per le montagne toscane, la quota regionale è stata confermata e ha assunto la forma di contributo regionale annuale per l'attuazione del Piano d'indirizzo dedicato alle comunità montane e, dal 2005, anche ai comuni montani non inseriti in comunità montana.

Tale contributo, partito nel 2004 con una dotazione finanziaria di tre milioni di euro, è passato a quattro milioni dal 2007 e a cinque milioni dal 2010.

Complessivamente, dal 2003 al 2010, sono stati 28 i milioni di euro di risorse proprie regionali assegnate a favore dei territori montani della Toscana; tali risorse sono andate a compensare la forte riduzione di trasferimenti statali a favore delle montagne.

Di seguito è riportata una tabella riassuntiva della dotazione del Fondo per la montagna dal 1995 al 2010 suddivisa tra risorse regionali e statali.

Tabella 5

FONDO PER LA MONTAGNA 1995-2009: QUOTE NAZIONALI E REGIONALI

Anno	Fondo per la montagna (quota nazionale)	Fondo per la montagna (quota regionale)	Totale	% a carico della Regione Toscana
1995	2.012.632,54 €	-	2.012.632,54 €	0%
1996	11.111.570,18 €	-	11.111.570,18 €	0%
1997	5.536.934,42 €	-	5.536.934,42 €	0%
1998	3.732.950,47 €	-	3.732.950,47 €	0%
1999	3.502.610,69 €	-	3.502.610,69 €	0%
2000	2.405.049,94 €	-	2.405.049,94 €	0%
2001	2.846.193,97 €	-	2.846.193,97 €	0%
2002	2.923.806,00 €	-	2.923.806,00 €	0%
2003	3.150.095,00 €	2.000.000,00 €	5.150.095,00 €	39%
2004	1.979.533,04 €	3.000.000,00 €	4.979.533,04 €	60%
2005	1.646.100,00 €	3.000.000,00 €	4.646.100,00 €	65%
2006	1.064.358,09 €	3.000.000,00 €	4.064.358,09 €	74%
2007	1.330.447,62 €	4.000.000,00 €	5.330.447,62 €	75%
2008	2.857.500,00 €	4.000.000,00 €	6.857.500,00 €	58%
2009	(non ancora assegnato)	4.000.000,00 €	4.000.000,00 €	n.v.
2010	(non ancora assegnato)	5.000.000,00 €	5.000.000,00 €	n.v.
Totale	46.099.781,96 €	28.000.000,00 €	74.099.781,96 €	

3.2 I Documenti di attuazione del Piano d'indirizzo per le montagne toscane

Come già detto, il Fondo per la montagna rappresenta lo strumento con cui vengono finanziati i progetti che insistono sul territorio montano e ha carattere aggiuntivo rispetto ad ogni altro

trasferimento regionale.

L'oggetto della nostra attenzione si sposterà, con il presente paragrafo, dagli indirizzi programmatici degli strumenti regionali alla loro traduzione pratica sul territorio: i progetti finanziati con la quota regionale del Fondo per la montagna.

Per ogni annualità di validità del Piano d'indirizzo, il Documento di attuazione, approvato dalla Giunta Regionale, dispone in ordine alle risorse proprie e/o trasferite dallo Stato già individuate dal Piano per il relativo anno di riferimento. Tale Documento, inoltre, individua le azioni da realizzarsi, con le suddette risorse, direttamente dalla Regione Toscana e/o tramite la ripartizione delle stesse a favore delle comunità montane e degli altri territori montani.

In tale ottica il Documento annuale seleziona le strategie e specifica gli obiettivi operativi del Piano d'indirizzo.

In relazione ai contenuti del Documento di attuazione annuale, riguardo alle strategie e gli obiettivi specifici del Piano da perseguire, la volontà della Regione Toscana è stata quella di perseguire quattro delle cinque strategie di intervento individuate nel Piano:

- Ø la strategia di intervento n.1 *“Il miglioramento della qualità della vita e dei servizi”*
- Ø la strategia di intervento n.2 *“Orientare le attività alla sostenibilità”*
- Ø la strategia di intervento n.3 *“Valorizzare le risorse montane”*
- Ø la strategia di intervento n.4 *“Proteggere la peculiarità dell’ecosistema montano”*

La quinta strategia *“Sostenere le capacità progettuali delle Comunità montane”* è stata attivata attraverso uno specifico Fondo per il sostegno delle attività di progettazione, che anticipa le spese necessarie per l’elaborazione e la redazione di progetti e studi finalizzati allo sviluppo dei territori montani.

All'interno di questo quadro strategico, per la loro missione istitutiva di coordinamento, valorizzazione e tutela del territorio montano, le comunità montane/unioni di comuni rappresentano il soggetto pubblico a cui viene riconosciuta la centralità nell'attuazione delle strategie di indirizzo programmatico individuate nel Piano attraverso la loro “traduzione” in progettualità locali.

Attraverso il Documento di attuazione quindi si manifesta la titolarità delle comunità montane e delle unioni di comuni a disporre delle risorse individuate nel Fondo per la montagna (quota nazionale e quota regionale) e viene stabilita la ripartizione delle quote fra le stesse.

Va precisato che, dal 2005, anche i comuni montani non inseriti in comunità montana/unione di comuni sono riconosciuti come soggetti titolati ad accedere al Fondo per la montagna (solo su parte della quota regionale) con il vincolo che il progetto oggetto di finanziamento riguardi esclusivamente interventi localizzati nella porzione di territorio comunale classificata come montana. La quota destinata tramite bando regionale a tali comuni (28 in Toscana) ammonta, per il 2010, a trecento mila euro.

La suddivisione della parte regionale del Fondo per la montagna destinata alle comunità montane/unioni di comuni viene ripartita attraverso l’assegnazione di quote di riferimento che vengono individuate grazie all’applicazione di parametri oggettivi condivisi.

Questi sono:

- caratteristiche demo-morfologiche della comunità montana (per un incidenza sulla risorsa complessiva pari al 60%);
- il reddito pro capite e il coefficiente di disagio della comunità montana ricavato dalle indicazioni del Libro Verde sulla montagna toscana (per un incidenza sulla risorsa complessiva pari al 30%);
- una quota fissa per ogni comunità montana (per un incidenza sulla risorsa complessiva pari al 10%).

In base alle quote determinate dalla ripartizione e alla conseguente entità di finanziamento riconosciuto (calcolato sulle risorse rese disponibili dalla Regione Toscana per il Fondo), ciascuna comunità montana/unione di comuni individua i progetti per i quali chiedere il finanziamento

regionale. Proprio perché ci sia una visione globale delle attività poste in essere, *conditio sine qua non* per l'ammissibilità della progettualità al finanziamento è la previsione della stessa all'interno dello strumento programmatico dell'ente montano: il Piano di sviluppo. Si vuole attraverso questo requisito garantire in maniera formale e sostanziale la coerenza fra gli obiettivi da perseguire attraverso le proposte progettuali presentate per il finanziamento a valere sul Fondo e gli indirizzi della programmazione regionale e locale. Infatti i Piani di sviluppo delle comunità montane,/unioni di comuni nell'indicare le strategie di intervento per il raggiungimento degli obiettivi, richiamati dal Piano d'indirizzo, descrivono i percorsi da seguire e i risultati da raggiungere, orientando in modo rigoroso le proprie scelte programmatiche e di conseguenza gli interventi progettuali.

Si viene quindi a creare una stretta corrispondenza fra Piano d'indirizzo regionale e Piani di sviluppo locali.

In una selezione orientata alla coerenza con gli obiettivi generali della programmazione, oltre all'inserimento del progetto all'interno del Piano di sviluppo, si richiede esplicitamente la coerenza con i seguenti strumenti di programmazione regionale:

- il *Piano d'indirizzo per le montagne toscane*, gli interventi progettuali devono essere riconducibili alle tipologie di azione previste dal Piano d'indirizzo inserite nelle strategie d'intervento indicate come finanziabili dal Documento attuativo;
- l'*Intesa per uno sviluppo sostenibile dei territori montani*, che, pur non sostituendo il Piano, si pone come fine l'aggiornamento del relativo quadro analitico e programmatico e lo implementa individuando priorità programmatiche territoriali e di raccordo con le politiche di settore generali.

Un'importante innovazione sui criteri per l'ammissibilità delle proposte progettuali a valere sul finanziamento regionale per gli enti montani, riguarda l'introduzione di criteri quali-quantitativi per la valutazione delle proposte progettuali stesse.

Con l'introduzione di questi criteri non si va a indagare solo sul quadro normativo e programmatico in cui il progetto andrebbe a inserirsi, ma si entra nel merito specifico della valutazione della qualità della proposta progettuale.

I criteri di valutazione delle proposte progettuali possono essere così suddivisi:

- 1) integrazione della proposta progettuale, secondo i seguenti profili:
 - integrazione istituzionale e territoriale, rispetto al coinvolgimento di soggetti pubblici e/o privati;
 - integrazione progettuale, rispetto all'interrelazione con altri piani e/o programmi comunitari, nazionali, regionali o locali;
 - integrazione con il PaSL provinciale;
 - integrazione finanziaria, rispetto alle fonti di finanziamento attivate pubbliche e/o private;
 - integrazione programmatica, rispetto alla coerenza con le strategie stabilite dal Piano d'indirizzo per le montagne toscane ed implementate con le tipologie d'azione individuate nell'Intesa per uno sviluppo sostenibile dei territori montani;
 - integrazione funzionale con le tipologie di azioni individuate dall'Intesa per i territori montani;
- 2) innovatività e replicabilità della proposta progettuale;
- 3) indice di autofinanziamento del soggetto presentatore;
- 4) analisi di fattibilità progettuale (declinazione delle fasi procedurali di realizzazione dell'intervento).

L'analisi della proposta progettuale secondo gli aspetti su indicati introduce un forte elemento di novità in quanto si vanno a esaminare gli aspetti di fattibilità del progetto, su come questo sia inserito all'interno di altri strumenti di programmazione, sulla presenza o meno di altri soggetti finanziatori o sulle caratteristiche specifiche del progetto come la replicabilità e l'innovatività; il tutto ha lo scopo di indagare come il progetto, attraverso le sue caratteristiche, si rapporti con la realtà locale nella quale è inserito.

3.3 L'integrazione delle progettualità locali: Piano d'indirizzo per le montagne toscane, Fondo per la montagna e PaSL

Uno dei criteri per l'ammissione delle progettualità al finanziamento regionale è l'integrazione della proposta progettuale.

Attraverso questo criterio si vuole premiare la coerenza con gli strumenti della programmazione regionale e locale, cercando di garantire una maggiore incisività delle progettualità sul territorio.

Lo strumento pensato per mettere in evidenza, attraverso un percorso di concertazione fra la Regione Toscana e gli enti locali, le progettualità ritenute prioritarie per uno sviluppo territoriale e quindi su cui concentrare le risorse, è il PaSL (Patto per lo sviluppo locale).

La presenza quindi delle proposte progettuali, su cui si richiede il finanziamento, all'interno del PaSL rappresenta un'importante garanzia sulla strategicità del progetto per lo sviluppo territoriale, sia dal punto di vista di coerenza degli obiettivi da perseguire che di condivisione con il territorio.

Senza soffermarci oltre sulle caratteristiche dello strumento, vedremo adesso, al fine di valutare l'integrazione fra il PaSL e il Piano d'indirizzo per le montagne, quanti progetti presentati a finanziamento sulla quota regionale del Fondo per la montagna sono contemporaneamente presenti nella sezione progettuale del PaSL.

Nel 2007, anno di sottoscrizione dei PaSL, tali progetti erano solo il 13% del totale di quelli finanziati, nonostante che la presenza nel Patto garantisse punti di premialità per l'accesso al finanziamento. Un buon numero di questi recava non una vera e propria presenza nel parco dei progetti PaSL ma un collegamento in termini di coerenza strategica con le linee di sviluppo declinate nel Patto.

La considerazione del PaSL come strumento di elezione delle priorità progettuali inserite nel Piano di sviluppo delle comunità montane e presentate a finanziamento sul Fondo per la montagna era ancora labile.

L'approccio degli enti montani verso la programmazione delle proprie attività si è fatto nel tempo più strategico ed integrato, anche grazie a due fattori:

- lo sviluppo del PaSL quale strumento esclusivo di individuazione delle priorità progettuali sul territorio, ai fini dell'accesso ai finanziamenti nei limiti ovviamente di quanto previsto dai regolamenti applicativi dei vari strumenti di attuazione (in particolare cultura, turismo e commercio);
- la deliberazione GR n.814/2007, inerente l'aggiornamento della sezione progettuale del PaSL.

La deliberazione n.814/2007, visto l'orientamento che stava assumendo il PaSL, ha consentito, oltre all'aggiornamento dei progetti preesistenti, anche l'inserimento nel Patto di nuovi interventi alla condizione che questi riguardino specificità territoriali, quali quelle montane.

Sfruttando tale opportunità gli enti montani hanno provveduto non solo ad aggiornare i vecchi progetti in parte finanziati, ma anche a inserirne di nuovi (si consideri come quasi la totalità di nuovi progetti inseriti con gli aggiornamenti nel PaSL siano localizzati in area montana).

Gli interventi inseriti nel PaSL finanziati con il Fondo per la montagna sono passati dal 13% al 27%.

Ciò indica chiaramente come gli enti montani abbiano cominciato a sentire l'esigenza di una maggiore coerenza e integrazione nelle azioni riguardanti queste aree, nell'ottica di garantire la sussistenza di un *continuum* fra le scelte regionali, provinciali e locali.

4. IL MONITORAGGIO DEL PIANO D'INDIRIZZO PER LE MONTAGNE TOSCANE

4.1 Concetti generali

Il quadro analitico territoriale alla base degli strumenti di programmazione, le valutazioni ex-ante sulle politiche di intervento e le valutazioni di coerenza fra i diversi strumenti di programmazione sono sì garanzia di un indirizzo strategico corretto ma a queste va aggiunto un processo di “verifica” durante la fase di implementazione per far sì che le progettualità previste dai piani e programmi possano diventare effettivamente lo specchio di quegli indirizzi di sviluppo individuati “sulla carta”. Per far ciò, si rende indispensabile avere un flusso di informazioni sulle attività intraprese in modo da poter controllare effettivamente la loro realizzazione e il loro stato di avanzamento.

Questo flusso di informazioni è il risultato del processo di monitoraggio, cioè di un sistema che utilizza la raccolta sistematica dei dati relativi a indicatori stabiliti per fornire in corso d'opera indicazioni sullo stato di avanzamento del piano/programma e sul conseguimento degli obiettivi da questo definiti.

L'importanza del monitoraggio risiede sia nell'essere un indispensabile strumento per la valutazione in itinere, quindi per l'aggiornamento, la revisione e lo sviluppo delle politiche di intervento, sia nell'essere un valido supporto per la funzione di “*accountability*” nei confronti degli organi istituzionali e degli attori della concertazione.

I contenuti e le modalità del monitoraggio variano in relazione alla tipologia dell'intervento e al tipo di verifica che interessa condurre. Gli indicatori tipicamente utilizzati per monitorare un intervento sono: economico-finanziari, procedurali e fisici.

Gli **indicatori economico-finanziari** si ottengono attraverso il controllo di gestione della spesa, analizzando i dati sia in valore assoluto (stanziamenti, impegni, pagamenti, etc.) sia in rapporto fra loro (capacità di impegno, capacità di spesa, velocità di cassa, etc.).

Gli **indicatori procedurali** registrano invece lo stato di attuazione del procedimento amministrativo che è alla base dell'intervento e che si compone di più fasi a seconda del tipo di intervento.

Gli **indicatori fisici** misurano l'avanzamento concreto dell'intervento (es: km realizzati di una strada in costruzione).

Visto la rilevante funzione degli indicatori, è necessario che questi rispondano a criteri di significatività e sostenibilità. La coerenza fra l'indicatore e il tipo di progetto rappresenta quindi un elemento imprescindibile per una corretta analisi del monitoraggio e della valutazione in itinere ed ex-post.

L'altro requisito fondamentale per un corretto funzionamento del monitoraggio sta nell'efficienza del flusso informativo fra i diversi soggetti attuatori e l'ente pubblico che ha come requisiti di efficienza la *puntualità* dell'informazione e una *cadenza regolare e prestabilita*.

4.2 I risultati del monitoraggio

In questo paragrafo è riportata una sintesi del Rapporto di monitoraggio¹³ riguardante i progetti proposti dalle comunità montane e finanziati con il contributo regionale per l'attuazione del Piano d'indirizzo per le montagne toscane, annualità 2004-2008. Tale rapporto è predisposto sulla base delle informazioni contenute nelle schede di monitoraggio aggiornate con i dati dei progetti al 31 dicembre 2008¹⁴.

La presente sintesi si struttura su: l'integrazione progettuale, l'innovatività e la replicabilità del progetto, il monitoraggio finanziario, procedurale e fisico.

Integrazione progettuale

¹³ Attualmente in corso di elaborazione.

¹⁴ Le informazioni raccolte al 31 dicembre 2009 sono attualmente in fase di validazione.

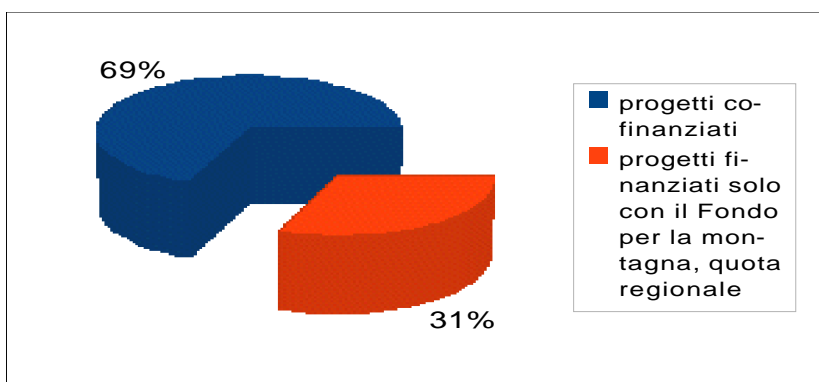
L'integrazione progettuale, già oggetto di valutazione ex-ante dei singoli interventi presentati, è esaminata nel Rapporto di monitoraggio in forma aggregata secondo i seguenti profili:

- integrazione con il PaSL provinciale di riferimento;
- integrazione finanziaria;
- integrazione programmatica e funzionale rispetto alle strategie stabilite dal Piano d'indirizzo per le montagne toscane ed implementate con le tipologie d'azione individuate nell'Intesa per uno sviluppo sostenibile dei territori montani.

Relativamente all'arco temporale 2004-2008, il contributo regionale per l'attuazione del Piano d'indirizzo per le montagne toscane (quota regionale del Fondo per la montagna), pari a 16.515.837,05 euro, ha consentito il finanziamento di ben **311 progetti** proposti dalle comunità montane.

Di questi, 199 (pari al 64%) sono cofinanziati, mentre 112 (36%) sono finanziati con sole risorse regionali, l'85% dei quali è interamente realizzato con il contributo per l'attuazione del Piano per le montagne toscane (Grafico 1). Si denota, pertanto, rispetto alle aspettative, una non ancora soddisfacente integrazione finanziaria dei progetti presentati dalle comunità montane a valere sul contributo in oggetto.

Grafico 1
INTEGRAZIONE FINANZIARIA

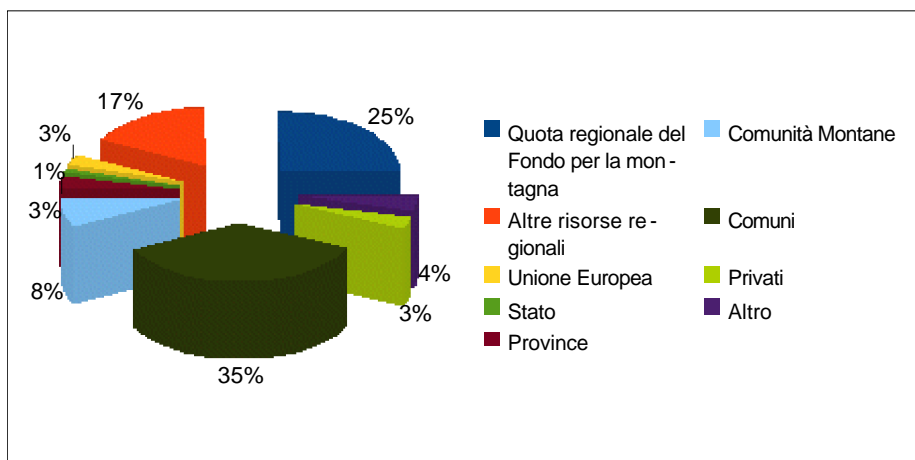


L'ammontare complessivo degli investimenti afferenti ai progetti presentati risulta essere circa 65 milioni di euro.

È da evidenziare, pertanto, come l'investimento regionale di circa 16 milioni e 500 mila euro, nei cinque anni di programmazione considerati, abbia permesso di attivare finanziamenti pubblici e privati **determinando un effetto moltiplicatore di 1 a 4**.

Rispetto al totale delle somme che si sono rese necessarie per realizzare gli interventi, il 42% è stato finanziato con fondi regionali (dei quali il 25% rappresentato dal contributo per l'attuazione del Piano d'indirizzo), il 36% con risorse comunali e il 8% con risorse delle comunità montane. Il restante 14% è stato coperto da altre tipologie di finanziamento che si assestano su valori percentuali tra il 1% e il 4% (Grafico 2).

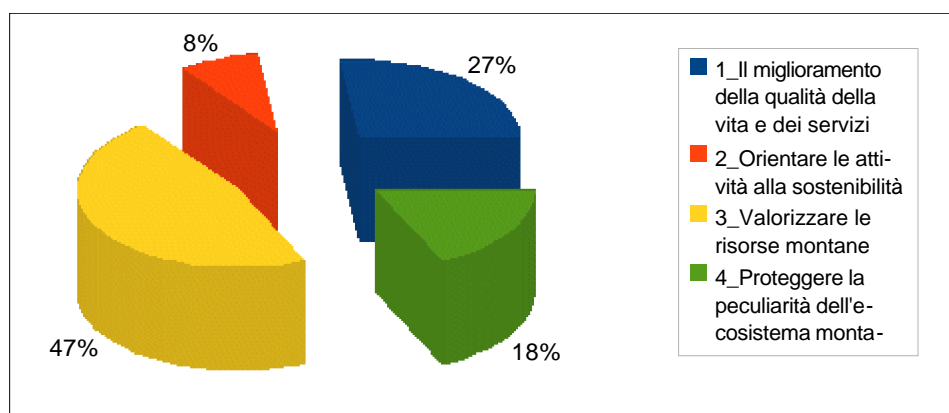
Grafico 2
INVESTIMENTO PROGETTI PER TIPOLOGIA DI SOGGETTO FINANZIATORE



Il totale dei finanziamenti finalizzato al soddisfacimento del fabbisogno monetario richiesto dai progetti presentati vede, nel corso dei cinque anni, un andamento crescente dell'apporto conferito dai comuni e dai soggetti privati, a fronte di una progressiva riduzione delle risorse concesse dallo stato e dalle province.

Per quanto attiene l'integrazione programmatica e funzionale, si rileva che i progetti finanziati hanno concorso all'attuazione delle prime quattro strategie di intervento definite nel Piano d'indirizzo concentrandosi, in termini percentuali, maggiormente nella strategia di intervento 3 "Valorizzare le risorse montane" (47% del totale dei progetti) e distribuendosi in misura pari al 27% nella strategia di intervento 1 "Miglioramento della qualità della vita e dei servizi", al 18% nella strategia di intervento 4 "Proteggere la peculiarità dell'ecosistema montano" e all'8% nella strategia di intervento 2 "Orientare le attività alla sostenibilità" (NB: un progetto può contribuire trasversalmente a diverse strategie) (Grafico 3).

Grafico 3
INTEGRAZIONE PROGRAMMATICA



Innovatività e/o replicabilità del progetto

La valutazione ex-ante di queste caratteristiche progettuali è indice della volontà di premiare quelle progettualità in grado di porre in essere elementi fonte di innovazione sul territorio, cioè di poter essere considerate, nell'ambito di riferimento della localizzazione del progetto, un'esperienza nuova e generatrice di sviluppo. L'idea è quella di individuare progetti con tali caratteristiche e, attraverso una successiva analisi dei risultati ex-post, valutarne la possibilità di poter diventare delle "buone pratiche", cioè progetti "campione" da poter essere presi come esempio per altri territori o altre situazioni analoghe. Da qui il concetto di "replicabilità del progetto" considerato insieme a quello della innovatività.

A titolo esemplificativo illustriamo due tipologie di progetti rivelatesi esperienze innovative per il territorio montano: i telecentri e gli interventi sulle energie rinnovabili.

La creazione di telecentri¹⁵ rappresenta una tipologia progettuale "ad hoc" ed un'esperienza innovativa per lo sviluppo dei territori montani. Infatti grazie a queste strutture, dotate di strumenti informatici e telematici che consentono la formazione a distanza, il telelavoro e l'erogazione di servizi specifici, è possibile ridurre in modo sostanziale i divari socio-economici che queste aree tradizionalmente presentano.

Le fonti energetiche rinnovabili rappresentano un altro fattore chiave per lo sviluppo territoriale montano, nell'ambito del quale le comunità montane hanno ideato progetti altamente innovativi.

¹⁵ Così come indicato dalla prima strategia del Piano d'indirizzo "Il miglioramento della qualità della vita e dei servizi" e dal terzo asse dell'Intesa "Promozione della qualità della vita e dei servizi in montagna"

Tale tema, di interesse strategico a scala globale, rappresenta un'opportunità importante per le aree montane. Il territorio montano infatti è senz'altro vocato allo sviluppo delle fonti rinnovabili, alcune delle quali proprie dei sistemi montani: la geotermia, storicamente radicata nelle aree montane, a causa del suo elevato impatto ambientale richiede un giusto equilibrio tra sfruttamento e tutela; la filiera foresta-legno-energia per lo sfruttamento delle biomasse può rappresentare un'interessante quota nel *mix* di fonti rinnovabili per la produzione di energia, con alcuni necessari accorgimenti legati alla sostenibilità complessiva del territorio; la produzione idroelettrica sfrutta i dislivelli idrici in aree montane, la risorsa eolica è utilizzabile prioritariamente nelle aree di crinale; l'utilizzo dell'energia solare è rilevante in zone come quelle montane dove possono mancare le reti elettriche. L'innovatività principale consiste nel fare delle energie rinnovabili anche una fonte di ricavo economico per l'ente montano, compatibile con l'ambiente e coerente con le strategie di sviluppo locali e globali, in grado di continuare a garantire lo svolgimento dei servizi a favore della collettività, vista la riduzione dei trasferimenti di risorse a tali enti.

Tutto ciò giustifica l'attenzione particolare ad uno specifico intervento nel campo delle energie rinnovabili nei territori montani.

Monitoraggio finanziario

In termini di attuazione finanziaria, la Regione Toscana, pur avendo impegnato l'intero importo costituente il contributo assegnato a favore delle comunità montane, ha liquidato il 68% degli impegni. Ciò è dovuto al sistema utilizzato per l'erogazione del contributo regionale, che prevede un iniziale acconto pari al 50% dell'importo totale e l'erogazione del saldo alla presentazione, da parte dei soggetti beneficiari, dell'attestazione relativa all'avvenuto utilizzo della suddetta anticipazione.

Relativamente al contributo concesso, le risorse impegnate dai soggetti beneficiari ammontano complessivamente a 13.701.551,02 di euro, con una capacità di impegno dell'83% delle assegnazioni e con una percentuale dei pagamenti del 66% rispetto agli impegni.

Prendendo in esame l'investimento totale degli interventi, pari a 65.061.098,92 euro, si registrano complessivamente una capacità di impegno (rapporto impegni/stanzamenti) delle comunità montane del 83% e una capacità di spesa (rapporto pagamenti/impegni) pari al 76%.

Monitoraggio procedurale e fisico

In merito all'aspetto procedurale, in sede di monitoraggio viene verificata la sussistenza della fattibilità progettuale (già valutata nella fase istruttoria) e viene monitorato l'avanzamento dello stato di realizzazione degli interventi.

A tal riguardo, si rileva che il 9% dei progetti non risulta avviato, il 48% è in corso di realizzazione e il 43% risulta ultimato. In conclusione, allo scadere dei cinque anni di attuazione del Piano d'indirizzo per le montagne toscane, si registra complessivamente un indice di realizzazione degli interventi pari al 68%.

Per quanto riguarda la dimensione fisica del monitoraggio, l'analisi dell'impatto degli interventi rispetto agli obiettivi prefissati è rimandata alla conclusione del presente ciclo di programmazione, anche in considerazione della non rilevante percentuale di progetti ultimati.

5. CONCLUSIONI E PROSPETTIVE PER IL FUTURO

Con l'inizio della nuova legislatura regionale (2010-2015) è indispensabile, al fine di gettare le basi di una nuova programmazione, fare il punto sui dieci anni di interventi regionali per i territori montani.

La necessità di aggiornare, soprattutto in considerazione della crisi economica dell'ultimo biennio, il quadro socio-economico di riferimento per le politiche per la montagna; il dover tener conto del mutato assetto istituzionale degli enti montani; l'esigenza di individuare poche ma efficaci azioni utili a uno sviluppo di tali territori sono tutte premesse che rendono di fatto giunto alla conclusione

del proprio ciclo di vita il Piano d'indirizzo per le montagne toscane, approvato nel 2004.

Sarà quindi essenziale, anche ai sensi della vigente normativa, valutare le ipotesi o dell'elaborazione di un nuovo Piano d'indirizzo che detti, per l'intera legislatura, criteri e priorità di ripartizione delle risorse del Fondo regionale per la montagna oppure indirizzarsi verso strumenti di intervento differenti.

Gli indirizzi generali in ordine alla scelta da prendere saranno dettati dal prossimo Programma regionale di sviluppo (PRS) 2011-2015, ma già adesso è importante sottolineare come nel DPEF 2011¹⁶ è evidenziato che *“proseguiranno le politiche dedicate per le montagne con l'obiettivo di sviluppo e tutela, lavorando in un'ottica di governance multilivello, anche seguendo gli indirizzi dell'Unione Europea”*. *“La Regione”* -prosegue il DPEF- *“porterà avanti l'impegno per rimuovere gli ostacoli che ancora impediscono il consolidamento di adeguati livelli di sviluppo nei territori montani, nel rispetto delle varie peculiarità”*.

Una conferma, alquanto importante, che l'impegno e l'attenzione della Regione per tali territori sarà almeno pari a quello delle precedenti legislature.

Un impegno calibrato e orientato a cercare di realizzare una visione territoriale integrata per le montagne toscane con l'obiettivo di preservare occupazione e benessere, e quindi investimenti, e un'attenzione particolare al mantenimento e alla valorizzazione delle caratteristiche di ciascun territorio.

Parallelamente alla parte programmatica generale, dovrà essere migliorata l'efficienza del processo di monitoraggio degli interventi finanziati con il Fondo per la montagna; appare infatti di fondamentale importanza, al fine di un reale sviluppo del territorio, avere una più completa informazione e valutazione in itinere sull'efficacia degli strumenti di programmazione strategica regionali.

Il fattore che rende questo processo realmente efficiente è da ricercarsi sia nella correttezza del reperimento delle informazioni dal territorio sia sull'appurare che gli interventi in corso di realizzazione siano effettivamente coerenti con agli obiettivi dichiarati all'atto del ricevimento del finanziamento regionale.

Nonostante la correttezza della procedura relativa al monitoraggio dei progetti finanziati con il Fondo per la montagna, il relativo flusso informativo presenta criticità inerenti la frequenza e la precisione delle informazioni contenute, che generano una complessità e macchinosità gestionale eccessiva del sistema stesso.

Per risolvere queste criticità saranno attivati due diversi modalità:

- 1) l'elaborazione di una piattaforma informatica per ovviare al flusso a “singhiozzo” delle informazioni e garantire la qualità del dato e semplificare il processo gestionale;
- 2) la fornitura di un supporto conoscitivo (corsi di formazioni, prontuari elaborati *ad hoc*) per una scelta degli indicatori fisici più opportuni a un corretto monitoraggio del progetto;

in modo da intervenire sulla precisione dell'informazione e sulla dimensione temporale del reperimento della stessa, generando un sistema snello più facilmente gestibile.

Le soluzioni ipotizzate costituiscono non il punto di arrivo, ma il punto di partenza verso una nuova concezione di un sistema di monitoraggio in grado di fornire, in tempi più rapidi, informazioni sempre più accurate e veritiere sullo stato di implementazione dei piani e programmi regionali, migliorando le *performance* della funzione di *accountability* nell'ottica di una *governance* di sistema.

¹⁶ Approvato con Risoluzione del Consiglio regionale n.4 del 28 luglio 2010

Bibliografia

AA.VV., *Il mosaico territoriale dello sviluppo socio-economico della Toscana. Schede sintetiche dei sistemi economici locali della Toscana - Quaderni della programmazione* (Giugno 2001)

AA.VV., *Toscana 2020. Una Regione verso il futuro*, IRPET, 2005

Bacci L., *I sistemi locali in Toscana*, IRPET, 2002

Baldi P., Bruzzo A., Petretto A., (a cura di) *Programmazione Regionale e sviluppo locale: recenti esperienze in Italia. Atti del seminario in memoria di Stefano Pieracci*, IRPET, AISRe, Regione Toscana, 2006

Becattini G., *Distretti industriali e sviluppo locale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000

Caselli R., *L'economia della montagna: scenari futuri ed opportunità di sviluppo*, relazione presentata al primo seminario di "Montagne di Toscana" IRPET, 14 Luglio 2006

Gubert R., *Il ruolo delle comunità montane nello sviluppo della montagna italiana. Un'analisi valutativa*, Franco Angeli, 2000

Iommi S., *Le montagne della Toscana: tendenze evolutive, criticità e punti di forza*. Contributo conoscitivo alla redazione della "Intesa per uno sostenibile dei territori montani" IRPET, 2006

Pagni R. (a cura di), *Il libro verde sulla montagna*, IRPET, 2002

Lippi A., *La valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2007

Pugliese T. (a cura di), *Monitoraggio e valutazione dei piani strategici*, RECS (Rete delle città strategiche)

Regione Toscana, IRPET, *Montagne di Toscana*, atti della Conferenza regionale, Firenze 6-7 Dicembre 2002

Regione Toscana, *Guida pratica della valutazione degli interventi regionali*, Regione Toscana, 1999

Riconoscimenti

Si ringrazia Angelo Cappuccia per il fondamentale apporto dato al presente elaborato.